Current Issue Review

86-12E

Government Restraint
An Issue of the Eighties

Jack Stilborn

Political and Social Affairs Division
Research Branch

17 April 1986
Reviewed 13 March 1987

Library of Parliament
Bibliothèque du Parlement

Research Branch

88-00805/

The Research Branch of the Library of Parliament works exclusively for Parliament, conducting research and providing information for Committees and Members of the Senate and the House of Commons. This service is extended without partisan bias in such forms as Reports, Background Papers and Issue Reviews. Research Officers in the Branch are also available for personal consultations in their own fields of expertise.

© Minister of Supply and Services Canada 1987

Cat. No. YM32-1/86-12-1987E

ISBN 0-660-12560-9

N.B. Any substantive changes in this Review which have been made since the preceding issue are indicated in **bold print.**

CE DOCUMENT EST AUSSI
PUBLIÉ EN FRANÇAIS

CANADA

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

GOVERNMENT RESTRAINT: AN ISSUE OF THE EIGHTIES

ISSUE DEFINITION

The 1980s have seen growing concerns in Canada about negative impacts, both economic and social, of the massive state bureaucracy which developed in response to economic depression, world war and the rising expectations of the post-war era. Since the mid seventies, concerns about the scope and expense of government programs and, in particular, about the size and cost of the modern public service, have spawned a series of initiatives directed to the enhancement of political control and the achievement of financial restraint. After examining salient characteristics of the issue of big government, this CIR reviews efforts of the current government to achieve reductions in the size and cost of the bureaucracy. Particular attention is given to the most ambitious and innovative of these attempts: the Nielsen Task Force.

BACKGROUND AND ANALYSIS

A. Sources of Concern

While the sources of public concern about the size and costs of modern government are too numerous and complex for full treatment in this review, they provide an indispensable context for the examination of government restraint initiatives provided below. Concerns about the growth of government are based, in part, on the facts of growth. From employing only a few thousand public servants during the years immediately following Confederation, the federal government had come to employ 116,000 by the end of World War II. At this point the modern era of growth commenced.

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHEQUE DU PARLEMENT

Federal public servants (excluding military personnel) numbered 202,000 by 1964, 300,000 by 1974, and 460,000 as of 1984. Growth in the size of the public service was, furthermore, dwarfed by growth in the scope of programs and scale of government spending. Following World War II, spending did not decline to pre-war levels, but instead rose from $5.1 billion in 1945-6 to $8.1 billion in 1964-5, $29.2 billion in 1974-5 and $101 billion in 1984-5.

Increases in the size of government do not, however, explain why by the 1980s government had widely come to be viewed as excessively big. Among the reasons for disillusionment, despite unprecedented levels of government service, the following can be cited: the relatively high levels of governmental intervention in the economy characteristic of the post-war era have inevitably led to government's receiving the blame for bad times, as problems of stagnation and inflation of the mid-seventies culminated in the early eighties in recession, and continuing high unemployment. During the seventies, also, the Watergate incident south of the border combined with publicity in Canada concerning RCMP wrongdoings and governmental scandals of the previous decade to raise doubts about the trustworthiness of government.

The growth of government has fostered the development of increasingly formalized systems of control and accountability as well as the enhancement of both the mandate and public profile of the Auditor General. While these developments were not accompanied by any discernible decrease in governmental growth or spending, they did supply the media and the public with detailed information about the incidence of governmental waste and inefficiency.

It is probable, also, that heightened media attention to events such as the Auditor General's Annual report to Parliament reflects an expanded public appetite for stories of bureaucratic self-indulgence. As the recession of 1981 created a widening group of Canadians personally affected by cutbacks and bankruptcies in the private sector, allusions in the media to indolence, waste, and inflated salaries in the public sector created a focus of resentment for economic victims.

Public resentment of the bureaucracy may also have resulted from changes in the attitude and behaviour of bureaucrats, as increasingly

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHEQUE DU PARLEMENT

impersonal organizations fostered an ethic of entrepreneurial careerism at the senior level, while resulting in declining levels of service (notably the perennial work stoppages at the Post Office) at working levels.

During the seventies and early eighties burgeoning governmental deficits led to growing public apprehensiveness about the costs of government, and were of immediate concern to elected politicians increasingly subject to budgetary constraints. After alternating between periods of modest annual deficit and surplus until and including 1974, the federal government sustained a deficit of $3.8 billion in 1975. The annual deficit rose to $10.7 billion by 1980 and, in February of 1984, was projected at $29.6 billion for 1984-5. By the time the Conservatives had assumed power in the fall this projection had been revised to $34.5 billion. Increasingly, the deficit added the spur of practical necessity to other inducements to restraint.

A final factor which would significantly affect the approach to restraint taken by the new government was concern that the bureaucracy had become so massive and unwieldy as to defy meaningful control, let alone restraint, even by a determined government. This concern had been expressed in dramatic form in 1976 when the Auditor General had asserted in his annual report that "the Government has lost, or is close to losing effective control of the public purse." Grounds for concern were clearly provided two years later when, responding to the Prime Minister's request for spending cuts of $2.5 million, the government's central agency of restraint, Treasury Board, became bogged down in adversarial relationships with departments, so that ultimately cuts were made on an ad hoc basis by Mr. Trudeau's advisors. Grounds for concern multiplied as the effects of the most ambitious recent systemic control innovation - the Policy and Expenditure Management System of 1979 - became apparent. While affecting government spending only "at the margins" (in the words of one expert), the system fostered the creation of new central agencies and, at the least, proved entirely compatible with rates of growth in the central control bureaucracies which substantially exceeded those in the traditional bureaucracy. By the mid-eighties, as a result, advocates of restraint had come to experience a degree of disillusionment with a phenomenon seemingly

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHEQUE DU PARLEMENT

necessitated by big government: the reliance on bureaucracies to control the bureaucracy.

B. The Mulroney Government

It has been seen above that a cluster of factors converged in 1984 to make the need for governmental restraint a major political issue. The general issue of restraint had, furthermore, come to be defined in terms of a series of more specific concerns. Notable among these were concerns about the deficit and the widespread conviction that the public service had become a bloated and self-indulgent burden upon the hard pressed tax-payer.

While election results are the product of many factors, there can be little doubt that the strong pre-election commitment of the Progressive Conservatives to fiscal restraint and the moderation of bureaucratic growth provides one important explanation of the massive Conservative electoral sweep of September 1984. The question facing the government as it assumed power was, however, whether even a determined government could combat the inherent problems of bureaucratic control which the experience of the seventies had highlighted, and, if so, how. A subsidiary problem, given the taste of recipients for existing services, was how far a politically astute government could afford to translate the rhetoric of restraint into actual service reductions.

It became clear, during the early weeks in the life of the new government, that there would be no massive distribution of "pink slips and running shoes" to senior bureaucrats, nor any wholesale and immediate assault on the ranks of less senior officials. Instead, two processes were set in motion which were to establish incremental restraint as a continuing priority on the agenda of the new government. These processes involved: (1) a task force mandated to undertake a fundamental review of government programs; and (2) a ministerial program review to provide a basis for immediate budgetary restraint measures.

1. The Nielsen Task Force

On 18 September 1984, just one day after the new government was sworn in, Prime Minister Mulroney announced the creation of a task

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHEQUE DU PARLEMENT

force headed by Deputy Prime Minister Erik Nielsen and mandated to conduct a wide-ranging review of governmental programs with the aim of producing "a profile of government programs in each department which is simpler, more understandable and more accessible to their clientele." The task force was to report to a Committee of Ministers consisting, in addition to Mr. Nielsen, of Finance Minister Michael Wilson, Treasury Board President Robert de Cotret, and Justice Minister John Crosbie - all of whom were strong proponents of governmental restraint and the need for economies in the bureaucracy. A particularly innovative feature of the task force was its extensive inclusion of private sector representatives on the teams established to review sectoral groups of programs. Ultimately, 102 business executives, labour leaders and professionals became full-time study team volunteers for periods of approximately three months, serving with the 20 provincial government officials and 99 federal public servants seconded to the task force.

Within the review were included 989 programs, representing more than $92 billion in federal expenditures and employing an estimated 226,600 person years (1984-5). These programs were broken down into sectoral groupings; individual task force teams, each preserving the mixture of private sector and public sector personnel achieved in the task force as a whole, were assigned to each program grouping.

The program review got underway late in 1984 with the creation of teams to review five priority areas: services and subsidies to business; job creation and training programs; agriculture; Indian and native programs; and the management of the government's estimated $60 billion worth of property. During 1985, 14 additional studies were launched, with completion of the full range being attained by the end of the year. As the results of these studies became available, beginning in the summer and fall of 1985, a series of program and person-year cutback announcements were made by the government, in conformity with restraint measures contained in budgetary announcements beginning with that of November 1984. An initial function of the task force view was thus to provide a basis, separate from advice given by the

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

existing control bureaucracy, for the implementation of budgetary restraint measures described below.

2. Budgetary Restraint (September 1984 - February 1986)

During its initial weeks in power the Conservative government carried out a ministerial review of departmental programs in order to identify areas for immediate restraint. The time frame involved in the review precluded its being influenced by the more fundamental review of the Nielsen Task Force. Also, while permitting the government to act on established commitments such as the disbanding of the Canadian Unity Information Office, the time-frame of the ministerial review made the exercise heavily dependent on restraint proposals generated by the bureaucracy.

a. The Economic Statement

Results of the ministerial review were reflected in the Economic Statement presented by Finance Minister Wilson to the House on 8 November 1984. The Economic Statement announced immediate changes to the Foreign Investment Review Agency and to the National Energy Program, and proposed wide-ranging expenditure cuts, combined with revenue recovery measures having a total value of $4.2 billion, to apply in 1985-6. Proposals in the program review document tabled in support of the Economic Statement identified three varieties of expenditure reductions, two of which (reduction in levels of program spending, totalling $771 million and reductions resulting from "more rigorous management of programs", totalling $418 million) may be assumed to have been heavily reliant on departmental 'X' budget exercises. A third variety, involving the actual elimination of programs, was to achieve reductions totalling $386.4 million, and would have required political initiation since it involved more than the incremental restraint options generated within the bureaucratic planning/budgeting cycle.

It was subsequently announced by Treasury Board President Robert de Cotret that the spending cuts announced in the Economic Statement would ultimately result in the elimination of 3,600 positions (in both

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHEQUE DU PARLEMENT

departments and Crown corporations). Of these, it was anticipated that 1,200 would be term positions or positions already vacant, leaving 2,400 permanent positions to be eliminated, about 1,500 of which would disappear in 1985-6. It subsequently became apparent, however, that the scheduled cuts would resemble those made under austerity regimes of the year prior to 1984, in that their real impact would be to restrain bureaucratic growth rather than to achieve reductions in its current size or cost. It was estimated by managers in the departments affected that most incumbents in terminated positions would be re-absorbed by their departments, or elsewhere in the bureaucracy, and that the number of people actually laid off would number less than 200.

b. The May Budget

The first formal budget of the new government, on 23 May 1985, carried forward the thrust of the Economic Statement with a series of proposals for further restraint measures, this time directed to achieving actual reductions in the size of the public service. It was announced that the government would reduce total Treasury Board controlled person-years by 2% in 1986-1987 and by 1% in each of the four following years. This, it was claimed, would reduce the number of federally employed public servants by 15,000 as of 1990-91, and would achieve savings of $150 million in 1986-87 alone (a 1.6% reduction of the current salary costs of approximately $9 billion.) Projected program savings of $520 million for 1985-1986 (additional to those already implemented as a result of the Economic Statement) were achieved by a variety of cuts and program terminations. These changes were significantly influenced by three Nielsen Task Force studies (on services and subsidies to business; training, job creation and unemployment programs; and agricultural programs) completed prior to release of the budget and summarized in a budgetary document. A fourth study, on Indian and native programs, had been leaked earlier in the year but had been greeted with hostility by native groups, and received only brief mention in budget documents.

The budget contained an abundance of minor reductions to ongoing programs which might be attributed to bureaucratic efforts to respond to new political priorities. Other, more major, initiatives

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHEQUE DU PARLEMENT

such as moves to contracting out and cost recovery, and including the termination of business service programs such as subsidies for new shipbuilding plant and equipment, the Credit Reinsurance Program and the Source Development Fund, were more readily attributable to the Nielsen Task Force and governmental priorities. These last priorities were, in addition, clearly the source of such major cutbacks as the phasing out of the Petroleum Incentives Program, the first step of which was projected to save some $800 million in 1986-1987. The budget also contained a range of restraint measures not related to individual programs, including termination of the inflation adjustment which had previously supported across-the-board annual increases in program budgets, and the tightening of the PEMS process by a reduction of contingency reserves.

c. The Budget, 26 February 1986

While it shifted the major emphasis of deficit reduction from expenditure reductions to tax increases (totalling approximately $1.5 billion of the $2.3 billion to be removed from the projected deficit for 1986-87) the 26 February 1986 budget continued to feature commitments to public service restraint. A central feature of the budget was the announcement of a special reduction in non-statutory spending of $500 million for the year 1986-1987 which, along with productivity improvements, was projected to achieve total savings of $850 million in that year. It was announced that the implementation of budgetary commitments would involve reductions to program funding and transfers, rather than cuts in public service personnel additional to the 5,491 positions to be eliminated in 1986-1987, on the basis of earlier budgetary announcements. The Supplementary Estimates, tabled in the House on 18 November 1986, revealed that the $500 million spending reduction would include the following cuts: $76 million at Employment and Immigration (chiefly affecting Canadian Job Strategy programs); $50 million at DRIE and Transport; $35 million at the Ministry of the Solicitor General; $33 million at Public Works; $30 million at EMR; $25 million at Communications and the NCC; $22 million at Agriculture and $21 million at DIAND.

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHEQUE DU PARLEMENT

3. The Release of the Nielsen Findings

On 11 March 1986, following reports in the media of controversy within the Cabinet about their release, 19 task force studies (as well as an overview volume and a supplementary study on regulatory reform) were tabled in the House. While it was emphasized that they did not constitute government policy, the reports attracted widespread media and public attention both as glimpses of probable policy and as potential exposés of bureaucratic waste. Within the House, opposition parties focused more critically on their use as decision-making tools prior to examination by Parliament.

While the scope and diversity of the task force reports precludes their detailed analysis here, the following, broad conclusions may be offered. The task force concept itself seems to have proven its usefulness. Distinctive features of its approach were (a) that it was a one-time exercise subject neither to the compromises involved in intrabureaucratic control processes nor to bureaucratic tendencies towards entrenchment and growth; and (b) that it relied on people from outside the programs reviewed, and frequently from outside government.

The resulting review exercise produced large numbers of recommendations for the substantial modification of programs, or their outright replacement, and also developed six fundamental themes relevant to the ongoing review. These are: concern about universal subsidies, and their tendency to support "activity" rather than "results"; recognition of the need to consider tax expenditures as well as program expenditures in order to avoid inadvertent "giving with both hands"; scepticism about the adequacy of routine governmental program evaluation; concern about the failure of bureaucratic organizations to hold programs to initial commitments about long-term results; concern that personnel classification methods encourage empire-building by tying the classification levels of supervisors to the size of the organization supervised; and concern about the tendency of bureaucracies to become rigid and self-perpetuating. The development of these themes and their blunt application to specific programs suggest the effectiveness of the task force approach in inspiring a fresh look at government.

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHEQUE DU PARLEMENT

While characteristics of the task force appear to have borne fruit in innovative approaches to many of the programs considered, they do not fully exempt the Nielsen review from certain longstanding problems of bureaucratic control. Reliance on outsiders was qualified by the need for appropriate expertise, which in some cases meant staffing review teams with people from within relatively small departments whose programs were under review. In such cases the fact that reviewers and officials involved with review might share a corporate culture, or have working or personal relationships, could easily have dulled the rigour of the review.

Furthermore, it would be remarkable if at least some participating officials, particularly those frustrated by present limitations on advancement within the public service, had not viewed their work on the task force as a way to make contacts and "open doors". This motivation might be associated with a tendency to advocate, at most, cautious innovations within existing programs.

Reviews of, in some cases, very extensive government programs by small groups limited to three month work periods would be likely to face problems in merely processing the volume of information, and in preventing it from overwhelming their ability to pursue the critical questions. Reviewers, in these circumstances, were also likely to depend heavily on the assistance of officials involved in the programs under review.

Some program reviews may illustrate general problems just raised. The media have recorded complaints by some program officials about excessively brief on-site visits and superficial investigations. Some program reviews, furthermore, provide detailed program descriptions accompanied by only cursory analytical comments which do not address the fundamental 'why is this here?' questions implicit in the task force mandate. It should be noted, however, that even the excessively descriptive portions of the review furnish decision-makers, both within the government and within the parliamentary committees to which the reports have been referred, with a uniquely comprehensive body of information on which to base further analysis.

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHEQUE DU PARLEMENT

As of 23 June 1986, approximately three months after the Task Force reports had been referred to standing committees of the House, fewer than half of the reports had been examined. The apparent bogging down of the committee examination process was attributed by some to confusion arising from the structure of the review, which resulted in reports crossing departmental and hence committee jurisdictions, and to heavy committee workloads. The reports have continued to receive only limited attention from committees since the commencement of the new session of Parliament on 30 September 1986, and have ceased to attract significant media or public attention. Their effects will continue to be felt within the public service, however, as the implementation of accepted recommendations, for which overall responsibility was vested in Treasury Board President Robert de Cotret on 25 July 1986, continues.

4. Recent Developments

The economic update statement delivered by Finance Minister Wilson at the Canadian Club in Toronto on 18 September 1986, like the Throne Speech of 1 October 1986, contained no mention of new public service restraint measures. It thus appeared likely that the public service cuts scheduled in the May 1985 budget would continue to be the major basis for public service restraint while new deficit cutting initiatives would focus elsewhere: on the privatization of Crown corporations, restrictions on program spending and (potentially) tax reform.

The approach to public service restraint suggested by this economic update statement was also evident in the 18 February 1987 budget. This combined modest spending cuts (the deferral of $200 million in defence spending, $150 million in savings in foreign aid, and $250 million in savings from the reduction of reserves) with increased or extended taxes to hold the projected deficit to $29.3 billion for 1987-88.

The emphasis, as far as public service restraint is concerned, on adhering to cutbacks scheduled in 1985 was further apparent with the release of the 1987-88 Main Estimates on 2 March 1987. These provided for a net reduction of 3,072 person-years (or 1.2% of the public

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHEQUE DU PARLEMENT

service establishment, slightly more than the 1% scheduled in 1985). This was after allowing for increases of 403 person-years at Revenue Canada (Taxation), 247 at Employment and Immigration (including the Immigration Appeal Board), 95 for the creation of an Office of Privatization and Regulatory Affairs, and 412 elsewhere in the system. Major reductions are scheduled for Indian Affairs and Northern Development (508); National Defence (499); Supply and Services (345, of which 97 will be transferred to the Canadian Commercial Corporation, outside the public service); Revenue Canada (Customs and Excise) (307); Health and Welfare (300); Agriculture (274); Transport (259); and Energy, Mines and Resources (257); with reductions of 1,480 person-years to be made elsewhere in the system.

As in previous years, attrition rather than lay-offs will be relied upon to achieve the elimination of positions currently staffed. In response to questions from reporters on 2 March, the Hon. Robert de Cotret estimated that fewer than 500 public servants will be laid off in the current fiscal year, and that a similar number might be affected in 1987-88.

The Estimates also made provision for the funding of a novel inducement to managerial efficiency: bonuses of between 1% and 1.5% of salary will be paid to senior managers who meet expenditure reduction targets, along with other objectives. The estimated cost is $4.5 million.

On 3 March 1987, senior officials of the CBC announced that the 1.3% increase in corporate funding provided for in the estimates would entail the elimination of 327 positions (involving 150 lay-offs) in 1987-88, as well as a series of program cuts.

C. Issue Status

The moderation of the size and costs of government has clearly emerged as a central governmental priority since September 1984. The impact of recent and currently scheduled public service restraint measures is likely, however, to prove modest, reflecting the tenuous link between person-year reductions (which may, for example, affect

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHEQUE DU PARLEMENT

unoccupied positions) and the actual size and costs of the bureaucracy. It is noteworthy that Treasury Board projects that public service payroll costs will be 5% higher in 1987-88 than they were in 1986-87, reaching $14.5 billion.

Moreover, as the next election approaches, the political difficulty of making the program cutbacks necessary to achieve major cost reductions can only increase, as will the political risks involved in attempts to reduce the size of the administrative apparatus which delivers the programs.

PARLIAMENTARY ACTION

The Economic Statement presented to the House on 8 November 1984 by Finance Minister Michael Wilson proposed wide-ranging spending cuts which would ultimately eliminate 3,600 public service positions.

The Main Estimates (1985-86) were tabled in the House on 26 February 1985 and referred to Standing Committees for detailed scrutiny. The estimates reduced the number of authorized person-years by 233 for Public Works, 607 for Employment and Immigration, 1,322 for Environment, and by 317 due to the termination of the Ministry of State for Economic Development. The net increase in person-years for the federal public service was thus held to 1,209. The House concurred with the Estimates on 13 June 1985.

The May 1985 budget, presented to the House on the 23rd of that month, proposed the reduction of federal government person-years by 2% (or 5,000) in 1986-1987, and by 1% each year until 1990-91, for a total reduction of 15,000. Program reductions and terminations to achieve savings of $520 million in 1985-86 were also proposed. The budget received the approval of the House on 3 June 1985.

The February 1986 budget, presented to the House on the 26th of that month, proposed a special reduction on non-statutory spending of $500 million for 1986-1987 and projected savings of $350 million from

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHEQUE DU PARLEMENT

productivity improvements. It received approval of the House on 7 March 1986.

On February 27 1986 the Main Estimates, providing for net reductions in the level of authorized person-years totalling 5,491, were tabled in the House and referred to standing committees for detailed scrutiny. Reductions, by department, were: 296 (Energy, Mines and Resources), 374 (Indian Affairs and Northern Development), 376 (Agriculture), 393 (Health and Welfare), 455 (Supply and Services), 549 (Public Works), 623 (Transport), 1,062 (Defence) and 1,823 (all others).

On 11 March 1986 the findings of the Task Force on Program Review were tabled in the House by Deputy Prime Minister Erik Nielsen, and referred to standing committees for detailed study.

On 18 November 1986 the Supplementary Estimates, revealing the distribution of the special spending reduction announced in the February 1986 budget and the allocation of 481 new person years, were tabled in the House.

The budget presented to the House on 18 February 1987 proposed the deferral of $200 million in defence spending, and savings of $150 million in foreign aid and $250 million from reduced reserves, in order to achieve a projected 1987-88 deficit of $29.3 billion.

On 2 March 1987, the Main Estimates, providing for net person-year reductions of 3,072 to keep the government on track in its 1985 public service downsizing program, were tabled in the House and referred to standing committees for detailed scrutiny.

CHRONOLOGY

4 September 1984 - The Mulroney government was elected, with the need for financial restraint, restrictions on the role of government, and enhanced public service efficiency and effectiveness having been major campaign themes.

18 September 1984 - The Ministerial Task Force on Program Review, headed by Deputy Prime Minister Erik Nielsen, was established to develop proposals to make government programs "simpler,

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHEQUE DU PARLEMENT

more understandable and more accessible to their clientele."

24 September 1984 - The termination of the Canadian Unity Information Office was announced, resulting in the lay-off and priority listing by the Public Service Commission of 75 employees.

8 November 1984 - The Economic Statement was presented to the House (see Parliamentary Action)

13 November 1984 - Minister of the Environment Suzanne Blais-Grenier announced cutbacks to the Canadian Wildlife Service, eliminating 84 positions, as a component of 416 person-year reductions following from the Economic Statement.

26 February 1985 - The Main Estimates were tabled in the House (see Parliamentary Action).

23 May 1985 - The first formal budget of the Mulroney government was presented to the House (see Parliamentary Action).

25 July 1985 - The then Science and Technology Minister Tom Siddon informed Science Council Chairman Stuart Smith of cutbacks more than halving the Council's 68 person staff.

3 October 1985 - Minister of Indian Affairs David Crombie announced a major departmental reorganization. Departmental officials subsequently projected staff reductions of 1,500 within 3 years, and totalling 3,000 by 1990, as well as the transfer to native control of 1,700 jobs.

14 October 1985 - It was announced that 309 cleaning and service jobs at Public Works would be terminated, with these duties to be contracted out.

5 November 1985 - CBC President Pierre Juneau, appearing on CBC-Radio's Media File, stated that cuts entailed by the May budget were necessitating the elimination of 1,150 positions - 350 vacant, 350 involving early retirements and 350 involving lay-offs.

15 January 1986 - David Kirkwood, Health and Welfare Deputy Minister, announced that as many as 200-300 workers could be affected by scheduled 6% staff reduction.

28 January 1986 - The abolition of the Katimavik program, affecting 279 staff, was announced to directors by Secretary of State Benoît Bouchard.

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHEQUE DU PARLEMENT

13 February 1986 - Minister of Fisheries Tom Siddon announced cuts of 200 positions concentrated in department headquarters, and bringing the department half way to the targets established in the May 1985 budget.

20 February 1986 - Senior officials of Environment Canada confirmed plans for a reorganization of regional offices, eliminating about 600 jobs over a five year period.

21 February 1986 - Department of National Defence officjal released plans to cut 1,062 civilian positions, 882 of which were occupied, in 1986-87.

26 February 1986 - The budget was presented to the House (see Parliamentary Action).

27 February 1986 - The Main Estimates were tabled in the House (see Parliamentary Action).

7 March 1986 - The Public Service Staff Relations Board abolished the Research Branch of the Pay Research Bureau.

11 March 1986 - The Nielsen task force findings were tabled in the House.

3 April 1986 - CBC President Pierre Juneau announced that budgetary shortfalls will require the elimination of 350 jobs, 1,000 hours of regional T.V. programming and 122 hours of original national shows during 1986-87.

9 June 1986 - An official of the CBC announced that the anticipated elimination of over 300 jobs would, after allowing for early retirements and vacancies, involve the layoff of 110 unionized workers in 1986.

23 September 1986 - Cuts of 198 jobs from the promotion division of VIA Rail were revealed, as the corporation continued to adjust to reduced federal subsidies.

24 September 1986 - Minister of Fisheries Tom Siddon announced cuts of 223 departmental positions as part of a continuing reorganization.

15 October 1986 - The NRC announced that budget cuts of $20.5 million in 1987-1988 would require the elimination of 150 positions and have a wide-ranging effect on programs, including the termination of photogrammetry, photochemistry and photokinetics programs.

18 November 1986 - The Supplementary Estimates were tabled in the House. (See Parliamentary Action)

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHEQUE DU PARLEMENT

18 February 1987 - The budget was presented to the House (see Parliamentary Action).

2 March 1987 - The Main Estimates were tabled in the House (see Parliamentary Action).

3 March 1987 - The CBC announced that cuts of 327 positions, involving 150 lay-offs, would be necessitated by the modest 1.3% increase in the 1987-88 allotment of public funds.

SELECTED REFERENCES

(1) Campbell, Colin, Governments Under Stress: Political Executives and Key Bureaucrats in Washington, London and Ottawa, University of Toronto Press, Toronto, 1983. (Library of Parliament JF 1525 D4 C35)

(2) Canada, Royal Commission on Financial Management and Accountability, Final Report, Canadian Government Publishing Centre, Ottawa, 1979. (Library of Parliament J 103 P1 1976 F5 A12)

(3) French, Richard D., How Ottawa Decides: Planning and Industrial Policy-Making 1968-1984, (new chapter by Richard Van Loon) Second Edition, James Lorimer and Co., Toronto, 1984. (Library of Parliament HC 116.5 F74 1984)

(4) Kernaghan, Kenneth, Public Administration in Canada: Selected Readings, Fifth Edition, Methuen, Toronto, 1985. (Library ofParliament JL 106 W55 1985)

(5) McCready, Douglas J., The Canadian Public Sector, Butterworths, Toronto, 1984. (Library of Parliament HJ 793 M216)

(6) Ward, Norman, The Public Purse: A Study in Canadian Democracy, University of Toronto, 1962. (Library of Parliament HJ 796 W37)

86-12F

Bulletin d'actualité

La restriction de l'appareil gouvernemental: un problème des années quatre-vingt

Jack Stilborn

Division des affaires politiques et sociales
Service de recherche

Le 17 avril 1986
Revu le 13 mars 1987

Bibliothèque du Parlement
Library of Parliament

Service de recherche

Le Service de recherche de la Bibliothèque du Parlement travaille exclusivement pour le Parlement, effectuant des recherches et fournissant des informations aux parlementaires et aux comités du Sénat et de la Chambre des communes. Entre autres services non partisans, il assure la rédaction de rapports, de documents de travail et de bulletins d'actualité. Les attachés de recherche peuvent en outre donner des consultations dans leurs domaines de compétence.

© Ministre des Approvisionnements et Services Canada 1987

N° de cat. YM32-1/86-12-1987F

ISBN 0-660-92117-0

N.B. Dans ce bulletin, tout changement d'importance fait depuis la dernière publication est indiqué en **caractères gras**.

THIS DOCUMENT IS ALSO PUBLISHED IN ENGLISH

TRADUCTION

CANADA
LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHEQUE DU PARLEMENT

LA RESTRICTION DE L'APPAREIL GOUVERNEMENTAL: UN PROBLÈME DES ANNÉES QUATRE-VINGT

DÉFINITION DU SUJET

Au cours des années quatre-vingt, les Canadiens ont commencé à se préoccuper de plus en plus des répercussions négatives, tant économiques que sociales, de l'énorme appareil d'État qui s'est développé à la suite de la crise économique, du conflit mondial et des attentes de l'après-guerre. À partir du milieu des années soixante-dix, pour apaiser les craintes concernant l'envergure des programmes publics et l'ampleur des dépenses qu'ils occasionnent, et plus particulièrement la taille de la fonction publique moderne et son budget, on a adopté une série de mesures visant à limiter la croissance de l'appareil gouvernemental et à permettre des compressions budgétaires. Dans ce bulletin, nous nous penchons d'abord sur les principaux problèmes occasionnés par un lourd appareil d'État, avant d'examiner les efforts que déploie l'actuel gouvernement pour réduire la taille et le budget de la fonction publique. Nous accorderons une attention toute particulière à l'initiative la plus ambitieuse et la plus novatrice qui ait été prise en ce sens, à savoir la création du groupe de travail Nielsen.

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHEQUE DU PARLEMENT

CONTEXTE ET ANALYSE

A. Les origines des inquiétudes

Les origines des préoccupations quant à la taille et au budget de l'appareil d'État moderne sont trop nombreuses et complexes pour être traitées en profondeur dans ce bulletin, mais elles forment une toile de fond indispensable à l'examen des compressions dont il est question ci-après. Ces inquiétudes reposent en partie sur les proportions prises par la croissance de l'appareil d'État. Alors qu'il n'employait que quelque milliers de fonctionnaires durant les années qui ont immédiatement suivi la Confédération, le gouvernement fédéral s'est retrouvé avec un effectif de 116 000 employés à la fin de la Seconde Guerre mondiale. La nouvelle phase de croissance était dès lors amorcée. La fonction publique fédérale (à l'exclusion des militaires) comptait 202 000 employés en 1964, 300 000 en 1974 et 460 000 en 1984. La croissance de son effectif a néanmoins été éclipsée par l'élargissement des programmes et l'augmentation des dépenses publiques. Après la Seconde Guerre mondiale, celles-ci ne sont pas revenues à leur niveau d'avant-guerre; elles sont plutôt passées de 5,1 milliards de dollars en 1945-1946 à 8,1 milliards de dollars en 1964-1965, pour atteindre ensuite 29,2 milliards de dollars en 1974-1975 et 101 milliards de dollars en 1984-1985.

Ce n'est toutefois pas à cause de cette croissance qu'on en est venu, dans les années quatre-vingt, à dénoncer les lourdeurs de l'appareil gouvernemental. Bien que les services publics aient atteint des niveaux sans précédent, la désillusion s'explique, entre autres, par les facteurs suivants: comme l'intervention de l'État dans l'économie d'après-guerre a été relativement importante, le gouvernement a inévitablement été tenu responsable de la conjoncture difficile, la stagnation et l'inflation du milieu des années soixante-dix s'étant par ailleurs soldées par la récession du début des années quatre-vingt et par un taux de chômage toujours élevé. En outre, durant les années soixante-dix, la crédibilité du gouvernement s'est trouvée ébranlée par l'incident du Watergate chez nos voisins du Sud et par la publicité qui a entouré, au Canada, certains méfaits de la GRC et certains scandales touchant la classe politique de la décennie précédente.

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

La croissance de l'appareil d'État a favorisé la mise en place de systèmes de contrôle et de rapport de plus en plus rigoureux, ainsi que l'élargissement du mandat du Vérificateur général et de son prestige. Ces changements ne se sont pas accompagnés d'une réduction concrète des dépenses ni d'un ralentissement dans la croissance gouvernementale, mais ils ont fourni aux médias et à la population des renseignements détaillés sur l'ampleur du gaspillage et l'inefficacité de l'appareil d'État.

L'attention accrue que les médias accordent à certains événements comme le dépôt devant le Parlement du rapport annuel du Vérificateur général s'explique probablement par le fait que le public est plus avide d'histoires dénonçant les abus dans la fonction publique. Comme un grand nombre de Canadiens ont été personnellement touchés par les mesures d'austérité et les faillites survenues dans le secteur privé à la suite de la récession de 1981, les allusions des médias à la nonchalance, au gaspillage et aux salaires faramineux de la fonction publique ont créé un certain ressentiment chez les victimes de la crise économique.

La rancoeur que la population nourrit à l'égard des fonctionnaires peut aussi venir d'un changement dans leur attitude et leur comportement, les milieux de travail de plus en plus impersonnels ayant favorisé le carriérisme chez les hauts fonctionnaires et une baisse de la qualité des services offerts aux usagers (comme en témoignent, entre autres, les perpétuels arrêts de travail aux Postes).

L'aggravation des déficits gouvernementaux durant les années soixante-dix et au début des années quatre-vingt a amené la population à s'inquiéter davantage des coûts de l'appareil d'État et a suscité une préoccupation immédiate chez les élus, de plus en plus touchés par les compressions budgétaires. Après avoir connu des déficits annuels modestes ou des excédents jusqu'en 1974 inclusivement, le gouvernement fédéral a essuyé un déficit de 3,8 milliards de dollars en 1975. Le déficit annuel a atteint 10,7 milliards de dollars en 1980 et, en février 1984, on prévoyait qu'il atteindrait 29,6 milliards de dollars pour 1984-1985. Lorsque les Conservateurs ont pris le pouvoir à l'automne, les prévisions révisées établissaient le déficit à 34,5 milliards de dollars. L'ampleur du déficit

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHEQUE DU PARLEMENT

apparaissait de plus en plus comme une raison supplémentaire de recourir à des compressions.

Un dernier facteur a dû compter pour beaucoup dans la politique d'austérité adoptée par le nouveau gouvernement; celui-ci craignait que la fonction publique ne soit devenue lourde et encombrante au point de rendre illusoire toute forme de contrôle, ou à plus forte raison, de restriction, indépendamment de la détermination du gouvernement. Cette inquiétude a été formulée de façon saisissante en 1976, lorsque le Vérificateur général s'est exprimé en ces termes dans son rapport annuel: "le gouvernement ne contrôle plus de façon efficace l'utilisation des deniers publics, ou semble près de perdre ce contrôle". Deux ans plus tard, on a eu la preuve éclatante du bien-fondé de ces appréhensions: lorsqu'il a essayé de réduire les budgets de 2,5 millions de dollars, à la demande du Premier ministre, le Conseil du Trésor, organisme central chargé de pratiquer les compressions, s'est enchevêtré dans les intérêts adverses des ministères au point que ce sont les conseillers de M. Trudeau qui, en dernier ressort, s'en sont chargés. On a eu de multiples raisons de s'inquiéter lorsque les effets d'un nouveau système de contrôle des plus ambitieux, le Système de gestion des secteurs de dépenses, mis en oeuvre en 1979, ont commencé à se faire sentir. Ce système n'a eu qu'un léger effet sur les dépenses de l'État, mais il a par contre favorisé la création de nouveaux organismes centraux et s'est pour le moins accommodé de taux de croissance des services centralisés de contrôle qui ont nettement dépassé ceux de la fonction publique traditionnelle. En conséquence, vers le milieu des années quatre-vingt, les tenants d'une politique d'austérité ont connu une certaine désillusion à cause d'un phénomène apparemment inhérent à tout appareil gouvernemental important, à savoir l'obligation de s'en remettre à des fonctionnaires pour contrôler la fonction publique.

B. Le gouvernement Mulroney

Nous avons vu précédemment qu'une série de facteurs ont concouru à faire des compressions gouvernementales un enjeu politique important en 1984. En outre, la notion générale d'austérité en est venue à s'articuler autour d'une série de préoccupations concrètes, parmi

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHEQUE DU PARLEMENT

lesquelles la question du déficit et la conviction, fort répandue dans la population, que la fonction publique était devenue un fardeau démesuré et un poids mort pour les contribuables déjà surtaxés.

Bien que l'issue des élections ait été le produit d'une combinaison de facteurs, le fait que les Progressistes conservateurs se soient engagés fermement, durant la campagne électorale, à limiter les dépenses et à freiner la croissance de la fonction publique, explique certainement en grande partie le balayage conservateur de septembre 1984. Lorsqu'ils ont pris le pouvoir, les Conservateurs se sont toutefois trouvés confrontés à un problème de taille: un gouvernement déterminé pouvait-il résoudre les problèmes inhérents au contrôle de la fonction publique, que les années soixante-dix avaient mis en lumière, et le cas échéant, de quelle façon? Un problème secondaire se posait également: dans quelle mesure un gouvernement soucieux de son avenir politique pouvait-il se permettre de passer de la théorie à la pratique et sabrer réellement dans les services, compte tenu des attentes des bénéficiaires?

Dès les premières semaines où le nouveau gouvernement s'est retrouvé au pouvoir, il est apparu clairement qu'il ne procéderait pas à des mises à pied massives chez les hauts fonctionnaires et qu'il ne décimerait pas de façon systématique et immédiate les rangs des fonctionnaires subalternes. Il a plutôt pris deux moyens pour faire de la compression progressive des effectifs l'une de ses priorités permanentes: 1) la mise sur pied d'un groupe de travail chargé d'examiner en profondeur les programmes gouvernementaux et 2) un examen des programmes ministériels permettant l'application immédiate de compréhensions budgétaires.

1. Le groupe de travail Nielsen

Le 18 septembre 1984, un jour à peine après son assermentation, le Premier ministre Mulroney annonçait la création d'un groupe de travail présidé par le Vice-premier ministre, l'honorable Erik Nielsen, qui serait chargé d'effectuer un vaste examen des programmes fédéraux en vue "de réorganiser la structure des programmes gouvernementaux dans tous les ministères pour la rendre plus simple, plus facilement compréhensible et plus accessible" aux administrés. Le groupe devait

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHEQUE DU PARLEMENT

rendre compte de son travail à un comité de ministres comprenant, outre M. Nielsen, le ministre des Finances, M. Michael Wilson, le président du Conseil du Trésor, M. Robert de Cotret, et le ministre de la Justice, M. John Crosbie, tous d'ardents défenseurs des restrictions gouvernementales et des compressions dans la fonction publique. Le groupe de travail était particulièrement innovateur, dans la mesure où de nombreux représentants du secteur privé faisaient partie des équipes chargées d'étudier les groupes de programmes sectoriels.

Ainsi, 102 hommes d'affaires, chefs syndicaux et professionnels ont participé bénévolement et à plein temps aux travaux des différentes équipes, pour des périodes d'environ trois mois, épaulant les 20 fonctionnaires provinciaux et 99 fonctionnaires fédéraux affectés au groupe de travail.

L'étude a porté sur 989 programmes représentant des dépenses fédérales de plus de 92 milliards de dollars et auxquels étaient consacrées environ 226 000 années-personnes (1984-1985). Ces programmes ont été divisés en groupes sectoriels. On a affecté à chacun d'eux un groupe d'étude particulier comprenant des représentants du secteur privé et de la fonction publique, à l'instar du groupe de travail proprement dit.

L'examen des programmes a débuté à la fin de 1984 avec la création d'équipes chargées d'étudier cinq secteurs prioritaires: les services et subventions aux entreprises, la création d'emplois et les programmes de formation, l'agriculture, les programmes à l'intention des Indiens et des Autochtones ainsi que la gestion des biens de l'État, évalués à quelque 60 milliards de dollars. En 1985, 14 nouvelles études ont été entreprises et le groupe de travail a achevé sa mission à la fin de l'année. Lorsque les premiers résultats de ces études ont été connus, au début de l'été et de l'automne 1985, le gouvernement a commencé à annoncer des coupures dans les programmes et des réductions de personnel, conformément aux mesures de restriction annoncées dans les divers budgets depuis celui de novembre 1984. Le groupe de travail avait donc, entre autres fonctions premières, celle de définir, indépendamment des avis des mécanismes de contrôle du gouvernement, la base de la mise en oeuvre de restrictions budgétaires exposées ci-après.

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHEQUE DU PARLEMENT

2. Restrictions budgétaires (de septembre 1984 à février 1986)

Dès ses premières semaines d'exercice du pouvoir, le gouvernement conservateur a ordonné à chaque ministère d'examiner ses programmes pour savoir où on pouvait procéder immédiatement à des réductions. Grâce aux délais impartis, cette opération n'a pas subi l'influence de l'examen plus approfondi effectué par le groupe de travail Nielsen. Par ailleurs, bien que ces délais aient permis au gouvernement de tenir certains de ses engagements, notamment celui de démanteler le Centre d'information sur l'unité canadienne, ils ont dans une grande mesure limité l'examen ministériel aux restrictions proposées par les fonctionnaires.

a. L'exposé économique

Les résultats de cet examen sont apparus dans l'exposé économique que le ministre des Finances, M. Wilson, a fait à la Chambre le 8 novembre 1984. Le ministre y annonçait des changements immédiats à l'Agence d'examen de l'investissement étranger et au Programme énergétique national, et y proposait pour l'année financière 1985-1986 un vaste programme de réduction des dépenses, doublé de mesures de perception des recettes représentant en tout des économies de 4,2 milliards de dollars. Le document sur l'examen des programmes présenté à l'appui de l'exposé économique proposait trois modes de réduction des dépenses, dont on peut supposer que les deux premiers, soit la réduction du coût des programmes, représentant au total 771 millions de dollars, et les économies permises par une "gestion plus rigoureuse des programmes", qui atteignaient 418 millions de dollars, étaient surtout basés sur les exercices de révision budgétaire des ministères. Un troisième mode de réduction, consistant en l'abandon de certains programmes, devait permettre de réduire les dépenses de 386,4 millions de dollars et aurait nécessité une intervention politique, puisqu'il ne s'agissait plus simplement de formules de réduction progressive des dépenses basées sur le cycle d'établissement du budget des ministères.

Le président du Conseil du Trésor, M. Robert de Cotret, a par la suite annoncé que les compressions de dépenses prévues dans l'exposé économique entraîneraient la suppression de 3 600 postes (tant dans les ministères que dans les sociétés de la Couronne). Le ministre prévoyait

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHEQUE DU PARLEMENT

que 1 200 d'entre eux seraient des postes dotés pour une période déterminée ou des postes déjà vacants, les 2 400 autres étant des postes permanents dont 1 500 seraient supprimés au cours de l'année financière 1985-1986. Il est cependant devenu évident par la suite que les réductions prévues auraient ceci de commun avec celles des périodes d'austérité des années antérieures à 1984 qu'en réalité, elles freineraient la croissance de la Fonction publique au lieu d'en réduire effectivement la taille ou le budget. Les gestionnaires des ministères touchés ont estimé que la plupart des titulaires des postes visés seraient réintégrés dans leurs ministères ou ailleurs dans l'appareil de l'État et qu'en fait, moins de 200 personnes seraient mises en disponibilité.

b. Le budget de mai

Le premier véritable budget du nouveau gouvernement, celui du 23 mai 1985, était fidèle aux objectifs de l'exposé économique et proposait toute une série de nouvelles mesures visant, cette fois, à réduire effectivement la taille de la fonction publique. Le gouvernement y annonçait que le nombre d'années-personnes relevant du Conseil du Trésor diminuerait de 2 p. 100 en 1986-1987 et de 1 p. 100 au cours de chacune des quatre années suivantes. Il estimait réussir ainsi à réduire de 15 000 le nombre des fonctionnaires fédéraux avant l'exercice 1990-1991, ce qui lui permettrait d'économiser 150 millions de dollars en 1986-1987 seulement, soit une réduction de 1,6 p. 100 des dépenses salariales courantes, s'élevant à approximativement 9 milliards de dollars. En 1985-1986, le gouvernement est parvenu à abaisser, comme prévu, le coût de ses programmes de 520 millions de dollars (en plus des économies déjà réalisées aux termes de l'exposé économique) en procédant à diverses coupures et suppressions de programmes. Ces changements faisaient surtout suite à trois études du groupe de travail Nielsen (à savoir les études sur les services et les subventions aux entreprises, sur les programmes de formation des travailleurs et de création d'emplois, et enfin sur les programmes d'aide aux agriculteurs) terminées avant la présentation du budget et résumées dans un document accompagnant ce dernier. Une quatrième étude, celle-là sur les programmes destinés aux Indiens et aux Autochtones, avait fait l'objet d'une fuite plus tôt au cours de l'année, mais elle avait été

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHEQUE DU PARLEMENT

accueillie avec hostilité par les Autochtones et n'avait donné lieu qu'à de brèves allusions dans les documents budgétaires.

Le budget prévoyait une foule de coupures superficielles dans les programmes en cours, qui pourraient avoir résulté des efforts déployés par les fonctionnaires pour se conformer aux nouvelles priorités politiques. D'autres initiatives plus marquantes, comme le recours à l'impartition et au recouvrement des coûts, la suppression de programmes de services et de subventions aux entreprises, comme les subventions à l'investissement en installations et matériel dans les chantiers navals, le Programme de réassurance des prêts et le Fonds d'expansion des entreprises, découlaient davantage des recommandations du groupe de travail Nielsen et correspondaient plus aux priorités du gouvernement. En outre, ces dernières ont nettement inspiré des mesures d'importance majeure comme la suppression graduelle du Programme d'encouragement du secteur pétrolier, dont la première phase devait, estimait-on, permettre des économies de quelque 800 millions de dollars en 1986-1987. Le budget contenait également une série de mesures de restriction ne visant aucun programme en particulier, dont la suppression du rajustement sur le taux d'inflation qui avait auparavant justifié l'augmentation annuelle des budgets de tous les programmes, et le resserrement du Système de gestion des secteurs de dépenses par une réduction des réserves pour éventualités.

c. Le budget du 26 février 1986

Ce budget tendait à favoriser la réduction du déficit par des augmentations d'impôts plutôt que par la compression des dépenses (les hausses d'impôts totales représentaient approximativement 1,5 milliard de dollars sur les 2,3 milliards de dollars dont il fallait amputer le déficit prévu pour l'année 1986-1987). Une des principales mesures annoncées dans le budget consistait en une baisse spéciale de 500 millions de dollars des dépenses non législatives pour l'année financière 1986-1987 qui, combinée à une hausse de la productivité, devait permettre des économies totales de 850 millions de dollars au cours de l'année. Le budget annonçait que pour tenir les engagements qu'il y avait pris, le gouvernement devrait réduire le financement des programmes et les

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHEQUE DU PARLEMENT

transferts plutôt que de supprimer d'autres postes dans la fonction publique, 5 491 devant déjà l'être en 1986-1987 à la suite de mesures budgétaires antérieures. Selon le budget supplémentaire déposé à la Chambre le 18 novembre 1986, la compression des dépenses de 500 millions de dollars comprend notamment les réductions suivantes: 76 millions à Emploi et Immigration, surtout dans les programmes de la Planification de l'emploi, 50 millions à l'Expansion industrielle régionale et aux Transports, 35 millions au Solliciteur général, 33 millions aux Travaux publics, 30 millions à Énergie, Mines et Ressources, 25 millions aux Communications et à la CCN, 22 millions à l'Agriculture et 21 millions aux Affaires indiennes.

3. La publication des conclusions du groupe de travail Nielsen

Le 11 mars 1986, après que les médias eurent fait état de dissensions au sein du Cabinet quant à la publication des conclusions du groupe de travail Nielsen, celui-ci a déposé à la Chambre dix-neuf études, ainsi qu'un volume présentant une vue d'ensemble de toute l'entreprise et le rapport d'une étude supplémentaire sur la réforme de la réglementation. Bien que le gouvernement ait précisé que ces documents n'avaient pas valeur d'exposés de principes, ils ont suscité un vif intérêt dans les médias et le public, qui y voyaient tant des indices d'une réorientation politique probable qu'une illustration du gaspillage dont l'Administration est capable. À la Chambre, les partis d'opposition ont surtout dénoncé le fait que le gouvernement utilisait déjà ces rapports comme ouvrages de référence pour prendre des décisions avant même que le Parlement ait pu les examiner.

L'ampleur des rapports du groupe de travail et la diversité de leurs sujets nous empêchant d'en faire une analyse approfondie dans le présent document, nous nous contenterons d'en tirer les conclusions générales suivantes. Le groupe de travail semble avoir prouvé son utilité. Ses caractéristiques principales sont a) qu'il s'est livré à cette entreprise unique sans risquer de céder aux compromis inhérents aux mécanismes de contrôle interne de l'Administration, ni à la tendance de cette dernière à l'autoprotection et à la croissance, et b) que ses

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHEQUE DU PARLEMENT

membres n'étaient pas associés aux programmes examinés et que plusieurs d'entre eux étaient même étrangers au secteur public.

L'examen a donc abouti à de nombreuses recommandations de remplacement ou de modification en profondeur des programmes, et il a permis de dégager six thèmes fondamentaux qui l'ont orienté en cours de route: la remise en question des subventions universelles et de la tendance à s'en servir pour soutenir une activité plutôt que pour obtenir des résultats; la reconnaissance de la nécessité de tenir compte des dépenses fiscales autant que des dépenses de programmes pour éviter de donner "à droite et à gauche" par inadvertance; la remise en question de la valeur de l'évaluation routinière des programmes gouvernementaux; la nécessité de s'interroger sur l'incapacité de l'Administration à maintenir le coût des programmes dans les limites des engagements initiaux, et sur ses conséquences à long terme; le danger de voir les méthodes de classification du personnel inciter les cadres à se bâtir leurs propres empires, puisque leurs postes sont classés en fonction de la taille du service qu'ils dirigent; et les craintes concernant la tendance de l'Administration à se scléroser et à se perpétuer indépendamment de toute nécessité. La formulation de ces thèmes et leur application directe aux divers programmes étudiés témoignent de l'efficacité de l'approche du groupe de travail dans son examen global des programmes gouvernementaux.

Certes, les particularités du groupe de travail semblent avoir suscité des propositions novatrices à l'égard d'un grand nombre des programmes étudiés, mais elles n'ont pas réussi à protéger intégralement l'entreprise contre certains des problèmes qu'a toujours posés le contrôle de l'Administration. En effet, la nécessité de faire examiner les programmes par des personnes bien au fait de la situation a limité les possibilités de faire appel à des experts indépendants, et il a parfois fallu s'assurer le concours des fonctionnaires en place. Or, dans certains ministères relativement petits, les membres du groupe d'étude et les fonctionnaires visés par l'examen étaient susceptibles de nouer des relations professionnelles ou personnelles ou de partager un sentiment d'appartenance commun, ce qui a pu réduire l'objectivité de l'examen.

Par ailleurs, il serait étonnant qu'au moins une partie des fonctionnaires participant à l'examen, particulièrement ceux qui

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHEQUE DU PARLEMENT

s'estimaient pénalisés par les restrictions actuelles en matière d'avancement, n'aient pas considéré leur affectation au groupe de travail comme un moyen de se faire des contacts et de "s'ouvrir des portes". Pareille motivation a pu entraîner, chez ces personnes, une tendance à n'appuyer que de timides rénovations des programmes existants.

Enfin, dans certains cas, l'examen de vastes programmes gouvernementaux par de petits groupes d'étude disposant d'un délai de trois mois risquait de causer des difficultés, ne serait-ce que dans le traitement de la masse d'informations, qui a pu submerger les examinateurs au point de leur masquer les véritables questions, d'autant plus qu'ils devaient sans doute compter à peu près uniquement sur la bonne volonté des fonctionnaires chargés d'administrer les programmes soumis à l'examen.

L'examen de certains programmes illustre les problèmes généraux déjà évoqués. Ainsi, les médias ont rapporté que les fonctionnaires chargés de l'application de certains programmes s'étaient plaints de visites excessivement brèves et d'enquêtes superficielles de la part des groupes d'étude. En ce qui touche d'autres programmes, les résultats de l'examen n'en fournissaient qu'une description détaillée, accompagnée uniquement de brèves observations analytiques qui ne répondaient pas à la question fondamentale dont faisait implicitement état le mandat du groupe de travail, à savoir: quelle est la raison d'être de chaque programme? Il importe toutefois de signaler que même les parties exagérément descriptives de l'examen ont fourni aux décideurs, à la fois du gouvernement et des comités parlementaires auxquels les rapports ont été déférés, une banque d'informations complète qui facilitera d'éventuelles analyses ultérieures.

Le 23 juin 1986, environ trois mois après que les rapports du groupe de travail eurent été renvoyés aux comités permanents de la Chambre, moins de la moitié d'entre eux avaient été examinés. L'enlisement apparent des travaux des comités a été attribué par certains à la confusion causée par la méthode employée par le groupe de travail (les rapports chevauchent les compétences de plusieurs ministères et, partant, de plusieurs comités), ainsi qu'à la charge de travail déjà lourde de ces derniers. Depuis le début de la nouvelle session le 30 septembre 1986, les comités ne se sont guère intéressés davantage aux rapports, et ceux-ci ont cessé de faire les manchettes. Toutefois, leurs conséquences se feront

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHEQUE DU PARLEMENT

encore sentir dans la Fonction publique puisque le président du Conseil du Trésor, M. Robert de Cotret, s'est vu confier, le 25 juillet 1986, la responsabilité globale de la mise en oeuvre des recommandations acceptées.

4. Événements récents

L'exposé économique présenté par le ministre des Finances Michael Wilson au Canadian Club de Toronto le 18 septembre 1986 et le discours du trône du 1er octobre suivant ne faisaient aucune mention de nouvelles compressions au sein de la fonction publique. Il semblait donc que les réductions d'effectifs prévues par le budget de mai 1985 seraient toujours la principale source de compressions et que les mesures de réduction du déficit prendraient de nouvelles formes, notamment la privatisation de sociétés d'État, la diminution des dépenses au titre des programmes et, éventuellement, la réforme fiscale.

Cette façon d'envisager les compressions dans la fonction publique a été reprise dans le budget du 18 février 1987. À de modestes réductions de dépenses (report de 200 millions de dépenses pour la défense, réduction de 150 millions de l'aide à l'étranger et réduction des réserves de 250 millions), s'ajoutaient des augmentations d'impôts ou le maintien de certains autres pour limiter à 29,3 milliards le déficit prévu pour 1987-1988.

Pour ce qui est de la compression des effectifs de la fonction publique, le Budget des dépenses principal pour 1987-1988, déposé le 2 mars, a confirmé que l'on s'en tiendrait aux réductions fixées en 1985. Pour cet exercice, il prévoit une réduction nette de 3 072 années-personnes (soit 1,2 p. 100 des effectifs globaux, un peu plus que le 1 p. 100 prévu en 1985). Cet objectif tient compte d'augmentations de 403 années-personnes à Revenu Canada (Impôt), de 247 à Emploi et Immigration (y compris la Commission d'appel de l'immigration), de 95 pour la création du Bureau de la privatisation et des affaires réglementaires, et de 412 dans divers autres services. Les principales réductions toucheront les ministères suivants: Affaires indiennes et du Nord (508); Défense nationale (499); Approvisionnements et Services (345, dont 97 seront transférées à la Corporation commerciale canadienne, qui ne fait pas partie

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHEQUE DU PARLEMENT

de la fonction publique); Revenu Canada (Douanes et Accise) (307); Santé et Bien-être social (300); Agriculture (274); Transports (259); Énergie, Mines et Ressources (257). Enfin, 1 480 années-personnes seront supprimées dans d'autres services de la Fonction publique.

Comme les années précédentes, la suppression des postes visés s'effectuera par réduction naturelle des effectifs plutôt que par mises à pied. En réponse à des questions que lui posaient des journalistes le 2 mars, l'honorable Robert de Cotret a estimé que moins de 500 fonctionnaires seraient mis à pied au cours de la présente année financière et qu'autant pourraient être touchés en 1987-1988.

Le budget des dépenses prévoit également l'affectation de crédits pour financer un nouveau programme à l'intention des cadres supérieurs, qui pourront toucher des primes de rendement allant de 1 à 1,5 p. 100 de leur traitement s'ils réussissent à atteindre divers objectifs, notamment en matière de réduction des dépenses. Le coût de ce programme est évalué à 4,5 millions de dollars.

Le 3 mars 1987, les dirigeants de la Société Radio-Canada ont annoncé que la faible augmentation de ses crédits (1,3 p. 100) prévue dans le budget des dépenses entraînerait la suppression de 327 postes (dont 150 par mises à pied) en 1987-1988, ainsi qu'un certain nombre de réductions touchant la programmation.

C. Bilan

Depuis septembre 1984, la diminution de l'ampleur et du budget de l'administration fédérale est clairement apparue comme une priorité centrale du gouvernement. Cependant, les résultats concrets des compressions qu'on a récemment effectuées et qu'on prévoit actuellement dans la fonction publique seront sans doute modestes, compte tenu du rapport ténu qui existe entre, d'une part, les réductions d'années-personnes (qui peuvent viser, par exemple, des postes inoccupés), et, d'autre part, la taille et les coûts réels de la fonction publique. Il convient de noter à cet égard que, d'après les prévisions du Conseil du Trésor, la rémunération globale des fonctionnaires augmentera de 5 p. 100

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHEQUE DU PARLEMENT

en 1987-1988 par rapport à l'année précédente, pour atteindre 14,5 milliards de dollars.

En outre, à mesure que se rapprochera l'échéance électorale, il sera de plus en plus difficile de procéder aux réductions de programmes exigées par les grands objectifs en matière de compression des dépenses, en même temps qu'augmenteront les risques politiques inhérents à toute tentative de réduire l'appareil administratif chargé d'appliquer les programmes.

MESURES PARLEMENTAIRES

Dans son exposé économique présenté à la Chambre le 8 novembre 1984, le ministre des Finances, M. Michael Wilson, a proposé de vastes réductions de dépenses qui devaient éliminer ultimement 3 600 emplois dans la fonction publique.

Le budget principal de 1985-1986 a été déposé à la Chambre le 26 février 1985 et renvoyé à des comités permanents pour qu'ils l'examinent en détail. Il réduisait le nombre d'années-personnes autorisées de 233 pour les Travaux publics, de 607 pour Emploi et Immigration et de 1 322 pour l'Environnement, et il en éliminait 317 par suite de la disparition du ministère d'Etat au Développement économique, ce qui maintenait à 1 209 l'accroissement net du nombre d'années-personnes pour la fonction publique fédérale. La Chambre a adopté ce budget le 13 juin 1985.

Le budget du 23 mai 1985 proposait une réduction du nombre d'années-personnes dans la fonction publique fédérale de l'ordre de 2 p. 100 (5 000 employés) en 1986-1987 et de 1 p. 100 chaque année d'ici 1990-1991, soit l'élimination de 15 000 années-personnes au total. Il proposait également des réductions et des suppressions de programmes susceptibles de permettre une économie de 520 millions de dollars en 1985-1986. La Chambre a approuvé ce budget le 3 juin 1985.

Le budget du 26 février 1986 proposait, quant à lui, une réduction spéciale des dépenses non statutaires de l'ordre de 500 millions de dollars pour 1986-1987, et des économies de 350 millions de dollars résultant de l'amélioration de la productivité. Il a été approuvé par la Chambre le 7 mars 1986.

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHEQUE DU PARLEMENT

Le budget principal du 27 février 1986, qui prévoyait une réduction nette de 5 491 années-personnes autorisées, a été déposé à la Chambre et renvoyé aux comités permanents compétents pour un examen approfondi. Les compressions, par ministère, se chiffraient ainsi: 296 années-personnes à Énergie, Mines et Ressources, 374 aux Affaires indiennes et du Nord canadien, 376 à l'Agriculture, 393 à Santé et Bien-être social, 455 aux Approvisionnements et Services, 549 aux Travaux publics, 623 aux Transports, 1 062 à la Défense et 1 823 pour l'ensemble des autres ministères.

Le 11 mars 1986, le vice-premier ministre, M. Erik Nielsen, déposait les conclusions du groupe de travail chargé de l'examen des programmes, que la Chambre renvoyait à des comités permanents pour étude approfondie.

Le 18 novembre 1986, le budget supplémentaire indiquant la ventilation de la réduction spéciale des dépenses annoncée dans le budget de février 1986 et l'affectation de 481 nouvelles années-personnes a été déposé à la Chambre.

Le budget déposé à la Chambre le 18 février 1987 propose de reporter 200 millions de dépenses prévues pour la défense, d'économiser 150 millions au titre de l'aide à l'étranger et de réduire les réserves de 250 millions, afin de limiter à 29,3 milliards le déficit prévu pour 1987-1988.

Le 2 mars dernier, le budget des dépenses principal a été déposé à la Chambre des communes et renvoyé pour examen aux différents comités permanents. On y prévoit une réduction de 3 072 années-personnes, conformément au programme de réduction des effectifs de la fonction publique établi en 1985.

CHRONOLOGIE

4 septembre 1984 - Le gouvernement Mulroney est élu à la suite d'une campagne électorale dont les principaux thèmes ont été la nécessité de restrictions financières, la diminution du rôle de l'État et l'amélioration de l'efficacité et de la productivité de la fonction publique.

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHEQUE DU PARLEMENT

18 septembre 1984 - Création du groupe de travail ministériel chargé de l'examen des programmes, dirigé par le Vice-premier ministre, M. Erik Nielsen; il a pour mandat d'élaborer des propositions visant à rendre les programmes gouvernementaux plus simples, plus compréhensibles et plus accessibles.

24 septembre 1984 - On annonce le démantèlement du Centre d'information sur l'unité canadienne, ce qui entraîne la mise à pied de 75 employés et leur inscription sur une liste de candidatures prioritaires de la Commission de la Fonction publique.

8 novembre 1984 - Exposé économique à la Chambre (voir la rubrique Mesures parlementaires).

13 novembre 1984 - La ministre de l'Environnement, Mme Suzanne Blais-Grenier, annonce l'élimination de 84 postes au Service canadien de la faune, dans le cadre d'une suppression de 416 années-personnes découlant de l'exposé économique.

26 février 1985 - Dépôt du budget principal à la Chambre (voir la rubrique Mesures parlementaires).

23 mai 1985 - Premier exposé budgétaire officiel du gouvernement Mulroney à la Chambre (voir la rubrique Mesures parlementaires).

25 juillet 1985 - Le ministre de la Science et de la Technologie, M. Tom Siddon, informe le président du Conseil des sciences, M. Stuart Smith, d'une réduction des effectifs touchant plus de la moitié des 68 employés de cet organisme.

3 octobre 1985 - Le ministre des Affaires indiennes, M. David Crombie, annonce une grande réorganisation de son ministère; la direction de ce dernier prévoit des compressions de personnel touchant 1 500 employés sur 3 ans et totalisant 3 000 employés d'ici 1990, ainsi que le transfert de 1 700 emplois à des organismes autochtones.

14 octobre 1985 - On annonce la privatisation de 309 postes d'employés d'entretien et de service aux Travaux publics.

5 novembre 1985 - Dans une entrevue à l'émission Media File du réseau anglais de Radio-Canada, le président de la Société, M. Pierre Juneau, annonce que les réductions prévues

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHEQUE DU PARLEMENT

dans le budget de mai nécessitent l'élimination de 1 150 postes, dont 350 déjà vacants, 350 mises à la retraite anticipée et 350 mises à pied.

15 janvier 1986 - Le sous-ministre de la Santé et du Bien-être social, M. David Kirkwood, annonce que la réduction prévue de 6 p. 100 de l'effectif touchera entre 200 et 300 employés.

28 janvier 1986 - Le secrétaire d'État, M. Benoît Bouchard, annonce au conseil d'administration de Katimavik l'abolition du programme du même nom, ce qui touche 279 employés.

13 février 1986 - Le ministre des Pêches, M. Tom Siddon, annonce l'élimination de 200 postes situés en majorité à l'administration centrale du ministère, soit la moitié de l'objectif prévu pour ce ministère dans le budget de mai 1985.

20 février 1986 - La haute direction d'Environnement Canada confirme les plans de réorganisation des services régionaux, qui entraîneront l'élimination de quelque 600 emplois sur cinq ans.

21 février 1986 - Un représentant du ministère de la Défense nationale rend publics des plans qui prévoient l'élimination en 1986-1987 de 1 062 postes de civils, dont 882 sont occupés.

26 février 1986 - Exposé budgétaire à la Chambre (voir la rubrique Mesures parlementaires).

27 février 1986 - Dépôt du budget principal à la Chambre (voir la rubrique Mesures parlementaires).

7 mars 1986 - La Commission des relations de travail dans la Fonction publique abolit la Direction de la recherche du Bureau de recherches sur les traitements.

11 mars 1986 - Dépôt des conclusions du groupe de travail Nielsen à la Chambre.

3 avril 1986 - Le président de Radio-Canada, M. Pierre Juneau, annonce que les compressions budgétaires de cette société exigeront, en 1986-1987, l'élimination de 350 emplois, de 1 000 heures de programmation télévisuelle régionale et de 122 heures de spectacles originaux canadiens.

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHEQUE DU PARLEMENT

9 juin 1986 - Un porte-parole de Radio-Canada annonce que l'élimination prévue de plus de 300 emplois entraînera en 1986 la mise à pied de 110 travailleurs syndiqués, après le calcul des retraites anticipées et des vacances.

23 septembre 1986 - La société VIA Rail, qui cherche à s'adapter à la réduction des subventions fédérales, annonce l'élimination de 198 emplois à sa division de la promotion.

24 septembre 1986 - Le ministre des Pêches et Océans, M. Tom Siddon, annonce l'élimination de 223 postes dans le cadre d'une réorganisation de son ministère.

15 octobre 1986 - Le CNRC annonce que des restrictions budgétaires de 20,5 millions de dollars en 1987-1988 exigeront l'élimination de 150 postes et auront des effets majeurs sur certains programmes, entraînant notamment la suppression des programmes de photogrammétrie, de photochimie et de photocinétique.

18 novembre 1986 - Dépôt du budget supplémentaire à la Chambre (voir la rubrique Mesures parlementaires).

18 février 1987 - Exposé budgétaire à la Chambre (voir la rubrique Mesures parlementaires).

2 mars 1987 - Dépôt du budget principal à la Chambre (voir la rubrique Mesures parlementaires).

3 mars 1987 - La Société Radio-Canada annonce que la faible augmentation (1,3 p. 100) de ses crédits pour 1987-1988 entraînera la suppression de 327 postes, ce qui entraînera 150 mises à pied.

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHEQUE DU PARLEMENT

BIBLIOGRAPHIE SÉLECTIVE

(1) Campbell, Colin, Governments Under Stress: Political Executives and Key Bureaucrats in Washington, London and Ottawa, University of Toronto Press, Toronto, 1983. (Bibliothèque du Parlement JF 1525 D4 C35)

(2) Canada, Commission royale sur la gestion financière et l'imputabilité, Rapport final, Ottawa, 1979. (Bibliothèque du Parlement J 103 P1 1976 F5 A12)

(3) French, Richard D., How Ottawa Decides: Planning and Industrial Policy-Making 1968-1984, 2e édition (nouveau chapitre par Richard Van Loon), James Lorimer and Co., Toronto, 1984. (Bibliothèque du Parlement HC 116.5 F74 1984)

(4) Kernaghan, Douglas J., Public Administration in Canada: Selected Readings, 5e édition, Methuen, Toronto, 1985. (Bibliothèque du Parlement JL 106 W55 1985)

(5) McCready, Douglas J., The Canadian Public Sector, Butterworths, Toronto, 1984. (Bibliothèque du Parlement HJ 793 M216)

(6) Ward, Norman, The Public Purse: A Study in Canadian Democracy, University of Toronto, 1962. (Bibliothèque du Parlement HJ 796 W37)